Deutscher Bundestag **Drucksache 19/454**

19. Wahlperiode 17.01.2018

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Antrag

der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Familiennachzug auch zu subsidiär Schutzberechtigten ermöglichen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Das Recht auf Wahrung der Familieneinheit ist grundrechtlich geschützt: Eine Verlängerung der derzeitigen Wartefrist beim Familiennachzug für die subsidiär Geschützten bis zum 16. März 2018 widerspricht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts.

2. Die Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Geschützte widerspricht den Menschenrechten: Art. 8 in Verbindung mit Art. 14 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) gewährleistet das Recht auf Familienleben und verbietet eine Schlechterstellung bei gleich gelagerten Sachverhalten, wie es bei anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Geschützten der Fall ist. Beide Schutzgruppen können für lange Zeit nicht in ihre Herkunftsländer zurück.

3. Wer die Integration von Flüchtlingen in die Gesellschaft fördern will, darf Familien nicht trennen. Denn die Sorge um die im umkämpften Herkunftsland verbliebenen Ehegatten und Kinder hält Flüchtlinge, die selbst ein Aufenthaltsrecht in Deutschland haben, innerlich und äußerlich davon ab, hier wirklich anzukommen.

4. Die Härtefallregelung nach § 22 AufenthG greift zu kurz und kann überdies keinen verfassungsrechtlichen Anspruch ersetzen: In den rund 2 Jahren nach Einführung der Wartefrist für subsidiär Geschützte wurden nur 66 Einreisevisa nach dieser Norm erteilt.

5. Das Gebot des Minderjährigenschutz nach der UN-Kinderrechtskonvention bleibt bei der derzeitigen Wartefrist für subsidiär Geschützte

vollkommen unberücksichtigt: sie verstößt gegen das nach der UN-Kinderrechtskonvention vorrangig zu berücksichtigende Kindeswohl.

6. Seit Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Geschützten vor zwei Jahren hat sich die Tatsachengrundlage wesentlich geändert: Es gibt weniger Asylsuchende und wenn diese dann einen Schutzstatus erhalten, auch weniger nachziehende Angehörige. Damit ist auch die vermeintliche Notwendigkeit einer weiteren Aussetzung des Familiennachzugs über den 16.März 2018 hinaus, weggefallen.

7. Terminanfragen für Anträge auf Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten werden seit Anfang des Jahres 2018 von den Auslandsvertretungen der Anrainerstaaten Syriens und des Irak wieder entgegengenommen. Aufgrund der langen Wartezeiten bis zum Erhalt eines Termins, können Angehörige von Personen, die in Deutschland den subsidiären Schutz erhalten haben, bereits jetzt Termine zur Visabeantragung vereinbaren, obwohl die Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten noch bis Mitte März 2018 gilt. Im Sinne des Vertrauensschutzes ist auch deswegen von einer Verlängerung der Aussetzung des Familiennachzugs abzusehen.

8. Die Antragsannahme und die Bearbeitungskapazitäten in den deutschen Vertretungen der Anrainerstaaten Syriens sind begrenzt. Das Auswärtige Amt rechnet damit, ca. 120.000 Familiennachzugsvisa pro Jahr (für alle Auslandsvertretungen) bearbeiten zu können. Somit wird sich die konkrete Einreise von nachzugsberechtigten Familienangehörigen zeitlich strecken.

9. Die Wiederzulassung des Familiennachzugs auch für die Gruppe der subsidiär Geschützten wäre eine signifikante Entlastung der Verwaltungsgerichte, da viele Syrerinnen und Syrer und Irakerinnen und Iraker ihre Klagen auf Gewährung des höheren GFK-Status zurücknehmen werden, wenn der Familiennachzug auch wieder für den subsidiären Schutz ermöglicht wird.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. keine Initiativen zur Gesetzgebung mit dem Ziel der Verlängerung der Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Schutzberechtigte in § 104 Absatz 13 AufenthG zu ergreifen;

2. das Personal bei den deutschen Auslandsvertretungen in den Anrainerstaaten Syriens aufzustocken, um die höhere Nachfrage nach Visa zum Familiennachzug bearbeiten zu können;

3. die Speichersachverhalte des Ausländerzentralregisters (AZR) so zu fassen, dass der Familiennachzug zu anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten erfasst wird und somit die Größenordnung des Nachzugs ermittelt werden kann.

Berlin, den 16. Januar 2018

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Begründung

Die Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Schutzberechtigte vor rund zwei Jahren hat fatale Folgen für alle Beteiligten: Die Angehörigen im Herkunfts- oder Drittstaat sind teils lebensgefährlichen Umständen ausgesetzt. Das Familienmitglied in Deutschland hat Angst um die eigene Familie und vermisst sie. Der Europäische Menschenrechtskommissar Muižnieks warnt vor den Folgen der Familientrennung für die Gesundheit, vor Depressionen sowie Schlaf- und Essstörungen (Issue Paper »Realising the right to family reunification of refugees in Europe«, Febr. 2017).

Oft können sich die Betroffenen in Deutschland kaum auf weitere Integrationsschritte konzentrieren, wenn sie in ständiger Sorge um die Familie sind. Das ist besonders dramatisch, wenn man bedenkt, dass diese Menschen für eine lange Zeit in Deutschland bleiben werden. Daher fordert auch der Sachverständigenrat für Migration und Integration die Ermöglichung des Familiennachzugs für subsidiär Schutzberechtigte zur Erleichterung der Integration (Studie des Forschungsbereichs beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration und der Robert Bosch Stiftung, »Wie gelingt Integration?«, 2017).

Die Kirchen fordern ebenso den Familiennachzug auch zu subsidiär Geschützten. Der Vorsitzende der Deutschen Bischofskonferenz Kardinal Reinhard Marx nennt es eine Frage der Klugheit, weil der Familiennachzug der Integration diene. *»Wer auf Dauer hier ist, muss seine Kinder oder Ehegatten nachholen können, das ist ethisch geboten«* (Domradio.de, »Flüchtlinge und subsidiärer Schutz«, 14.10.2017). Der Ratsvorsitzende der Evangelischen Kirche in Deutschland Bedford-Strohm spricht von einem Gebot der Menschlichkeit. Es täte der Integration sehr gut, wenn die Flüchtlinge ihre Kinder und Ehefrauen zu sich holen dürften (deutschlandfunk.de, »Bedford-Strohm für Ende der Beschränkungen“, 22.12. 2017)

Das Versagen der Familienzusammenführung widerspricht außerdem dem offensichtlichen Ziel der Bundesregierung, irreguläre Migration zu mindern: Da der legale Weg des Familiennachzugs abgeschnitten wird, – die Menschen aber die Trennung nicht aushalten – suchen sie andere, gefährlichere Wege um nach Deutschland zu gelangen. Das passiert dann oftmals gezwungenermaßen mit Schleppern – und kann sogar zum Tod der Familienmitglieder führen (tagesschau.de, »Kein Familiennachzug: Von der Willkommenskultur zur Abschreckung«, 05.10.2017).

Studien belegen überdies, dass der Familiennachzug durch Stabilisierung der familiären Situation auch einen positiven Effekt auf die Prävalenzrate junger Männer bei Gewaltdelikten hat, denn ohne familiäre Bindungen bleiben die Betroffenen zu oft sich selbst überlassen. Der Familiennachzug stellt somit auch ein präventiv wirksames Instrument dar, das nicht allein aus politischen Erwägungen versagt werden darf.

Aus den oben genannten Gründen hatte die antragstellende Fraktion bereits in der letzten Legislaturperiode einen Gesetzentwurf mit dem Ziel der Streichung der zweijährigen Wartefrist in § 104 Absatz 13 Aufenthaltsgesetz eingebracht (BT-Drs. 18/10044). Dieser Gesetzentwurf konnte aufgrund des Widerstands der damaligen Koalitionsfraktionen nicht im federführenden Innenausschuss beraten und beschlossen werden.

Im Rahmen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems wurde der subsidiäre Schutz dem Schutz gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention unter dem Oberbegriff internationaler Schutz nahezu gleichgestellt, mit wenigen Ausnahmen. Der Familiennachzug richtet sich nach der Familienzusammenführungsrichtlinie aus dem Jahr 2003, die jedoch bisher nicht novelliert und entsprechend angepasst wurde. Der Gesetzgeber setzte im Jahr 2015 diese Angleichung im europäischen Recht um, sodass der Familiennachzug für Personen mit einem subsidiären Schutzstatus ebenso privilegiert sein sollte wie bei Asylberechtigten und Personen mit Schutzstatus nach der Genfer

Flüchtlingsschutzkonvention. So trat zum 1.08.2015 ein erleichterter Familiennachzug unter Absehen von der Sicherung des Lebensunterhalts und von ausreichendem Wohnraum in Kraft.

Somit war die Einführung einer Wartefrist von zwei Jahre im Rahmen für subsidiär Geschützte im Rahmen des Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren vom 17.3. 2016 kontraproduktiv zur Entwicklung eines erweiterten Flüchtlingsbegriffs im Rahmen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems.

Auch aus praktischen Erwägungen ist aber die Gleichsetzung der Familiennachzugsregelungen von Flüchtlingen mit GFK-Status und subsidiär Geschützen richtig. Ehe und Familie sind grundgesetzlich geschützt. Das Recht auf Familiennachzug wird gewährt, da das Leben von Ehe und Familie bei anerkanntem Schutzbedarf nicht im Herkunftsland möglich ist. Subsidiär Schutzberechtigte dürfen zwar in Deutschland bleiben, weil ihnen im Herkunftsland zum Beispiel Folter oder Krieg drohen würden. Ihre Kernfamilien –Ehegatten und minderjährige Kinder – sind jedoch ebenso schutzbedürftig. Ihnen wird jedoch zwei Jahre lang der Nachzug verwehrt. Die Trennung der Kinder von ihren Eltern widerspricht Art. 9 und 10 der UN-Kinderrechtskonvention, der Richtlinie 2003/86EG des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, der Qualifikationsrichtlinie (RL 2011/95/EU) sowie Art 6 Abs. 1 des Grundgesetzes.

Diese unterschiedslosen Folgen für beide Kategorien von *Schutzberechtigten* hat der Gesetzgeber erkannt und mit dem »Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung« vom 27. Juli 2015 die Rechtsstellung von subsidiär Geschützten weiter an die von Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen angeglichen. Wörtlich heißt es in der Gesetzesbegründung, dass *»(...) auch in diesen Fällen eine Herstellung der Familieneinheit im Herkunftsland nicht möglich ist.«* (BT-Drs. 18/4097). An dieser Tatsache hat sich nach wie vor nichts geändert (siehe auch Deutsches Institut für Menschenrechte, Stellungnahme »Das Recht auf Familie«, Dez. 2016).

Hinsichtlich der Frage der Herstellung und Wahrung des Familienlebens im Herkunftsland gibt es keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht, die eine unterschiedliche Behandlung von Flüchtlingen mit GFK-Status und subsidiär Geschützten rechtfertigen können.

Der Verweis der Aussetzungsregelung in § 104 Absatz 13 AufenthG auf die Ausnahmeregelung in § 22 AufenthG greift viel zu kurz. § 22 AufenthG fordert völkerrechtliche oder dringende humanitäre Gründe zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis. Während zunächst kaum ein Visum nach dieser Norm erteilt wurde, sind es auch heute gerade einmal 66 erteilte Visa im Rahmen der sog. Härtefallregelung. Lediglich 230 weitere Fälle befinden sich noch in Bearbeitung (Stand 04.12.2017; Antwort des Auswärtigen Amtes vom 06.12.2017 auf die schriftliche Frage Nr. 11-263). 66 erteilte Visa nach knapp 2 Jahren können aber keinen verfassungsrechtlich verbürgten Anspruch auf Familiennachzug ersetzen.

Die Anforderungen an § 22 AufenthG sind extrem hoch, wie das Auswärtige Amt selbst formuliert: *»Er stellt keine allgemeine Härtefallregelung gegenüber den übrigen Aufenthaltszwecken dar. Eine Aufnahme aus dringenden humanitären Gründen ist eine Einzelfallentscheidung nach Abwägung aller Umstände und setzt eine besonders gelagerte Notsituation voraus, die sich von den Lebensumständen im Aufenthaltsland deutlich abhebt und aus der sich beispielsweise eine dringende Gefahr für Leib und Leben des Betroffenen ergibt.«* (a.a.O.)

Dieser restriktiven Anwendungspraxis erteilte das Verwaltungsgericht Berlin am 7.11. 2017 eine Absage. Insbesondere müssten auch Umstände der in Deutschland lebenden Person mit berücksichtigt werden. Das Verwaltungsgericht Berlin verpflichtete erstmals die Bundesrepublik Deutschland dazu, einer syrischen Familie ein Visum zum Familiennachzug zu ihrem 16-jährigen Sohn zu erteilen, der in Deutschland den subsidiären Schutz erhalten hatte (VG Berlin, Urteil vom 7. November 2017, VG 36 K 92.17 V).

Laut Visa-Statistik des Auswärtigen Amtes sind im Jahr 2015 21.376 Visa für den Familiennachzug von syrischen Staatsangehörigen erteilt worden, im Jahr 2016 waren es 39.855 und in der ersten Jahreshälfte 2017 25.461. Hochgerechnet auf das Jahr 2017 ergäben sich also rund 50.000 Visa für den Familiennachzug von syrischen Staatsangehörigen, sofern der Trend in der zweiten Jahreshälfte anhält. Ferner berichtet das Auswärtige Amt von 70.000 Terminanfragen. Es ist allerdings unklar, in welchem Umfang diese Anfragen zu neu erteilten Visa führen werden.

Die Antragsannahme und die Bearbeitungskapazitäten in den deutschen Vertretungen der Anrainerstaaten Syriens sind begrenzt – es gibt bei der Botschaft in Beirut Wartezeiten von 9-12 Monaten. Das Auswärtige Amt rechnet

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

damit, ca. 120.000 Familiennachzugsvisa pro Jahr (für alle Auslandsvertretungen) bearbeiten zu können. Somit wird sich die konkrete Einreise von nachzugsberechtigten Familienangehörigen zeitlich strecken.

Mit der Änderung der tatsächlichen Ankunfts- und Nachzugszahlen fällt aber auch der vermeintliche Grund für die Aussetzung des Familiennachzugs weg. Die Bundesregierung selbst gab an, dass im Vordergrund die *»Notwendigkeit, die Funktionsfähigkeit der Aufnahme- und Integrationssysteme in Staat und Gesellschaft zu gewährleisten.«* stand (BT-Drs. 18/11473). Diese Gewährleistung ist jetzt wieder gegeben– sofern sie überhaupt zuvor tatsächlich in Frage stand.

Die Grundannahme des Gesetzgebers, dass es sich bei den von der Aussetzung betroffenen subsidiär Geschützten nur um einen geringen Prozentanteil der Schutzberechtigten ausmache, hat sich im Nachhinein als eine Täuschung herausgestellt. Die Entscheidungspraxis des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge zum subsidiären Schutz hat sich komplett gewandelt – was man am Beispiel Syrien am besten veranschaulichen kann:

Während im Jahr 2015 nur 0,1 % der syrischen Antragsteller subsidiären Schutz erhielten, stieg der Anteil im Jahr 2016 auf 41,2 % an und erreichte bis Ende Oktober 2017 57 % (BAMF-Asylgeschäftsstatistik) Oktober). Eine inhaltliche Begründung für diese geänderte Anerkennungspraxis bei den Hauptherkunftsländern Syrien und Irak seit Inkrafttreten des Gesetzes gibt es nicht. Auch UNHCR fordert nach wie vor für syrische Asylsuchende die volle Flüchtlingsanerkennung (»UNHCR-International Protection Considerations with Regard to People Fleeing the Syrian Arab Republic Update V«, November 2017).

Derzeit klagen gerade syrische und irakische Flüchtlinge auf Zuerkennung der vollen Flüchtlingseigenschaft vor den Verwaltungsgerichten – und erhalten in 79 % der inhaltlich geprüften Fälle Recht (Stand 31.05.2017, BTag-Drs. 18/13551). Die Verwaltungsgerichte sind angesichts der Tatsache, dass fast gegen jeden zweiten Asylbescheid geklagt, die Zahl der anhängigen Verfahren im Asylrecht steigt drastisch (Offener Brief der Neuen Richtervereinigung ans Bundesinnenministerium und BAMF v. 26.06.2017). Ein sinnvoller und erforderlicher Nebeneffekt des Auslaufens der Nachzugsaussetzung wäre jedenfalls auch die Entlastung der überlasteten Gerichte.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.